SEÑOR PRESIDENTE.- Habiendo número, está abierta la sesión.

(Es la hora 10 y 25 minutos)

- La Comisión de Hacienda del Senado da la bienvenida a los representantes de la Asociación Nacional de Empresas Administradoras de Créditos (ANEAC). Les pedimos disculpas por el atraso en el comienzo de la sesión, pero los hechos de pública notoriedad relacionados con el juicio que se está llevando a cabo en La Haya concentraron -diría que razonablemente- nuestra atención, ya que casualmente en este momento está comenzando la intervención de Uruguay. De todas maneras, tenemos la responsabilidad de estar aquí y efectivamente hemos concurrido. No obstante ello, se trata de una instancia trascendente que absorbió a algunos señores Senadores que no están presentes.

SEÑOR GRASSO.- Antes que nada, queremos agradecer a los integrantes de la Comisión el habernos recibido.

Hemos venido a dar el punto de vista de la Asociación con respecto al proyecto de ley de usura que está a consideración del Parlamento. Primero quisiera realizar una breve presentación de la Asociación y luego el economista Díaz Solsona se referirá al trabajo técnico que ha llevado adelante. También vamos a dejarles una serie de trabajos que la Asociación ha efectuado durante el tiempo que tiene de vida -más de doce años- a los efectos de que puedan ver cuál es nuestra posición con respecto al tema de las tasas de interés y del proyecto de ley de usura.

La Asociación Nacional de Empresas Administradoras de Créditos agrupa a más de cincuenta empresas que están inscritas en el Banco Central del Uruguay. Trabajan junto al comercio minorista para financiar la compra de bienes y servicios de sus clientes y también otorgan préstamos en efectivo. Atienden a los sectores de más bajos ingresos, otorgando créditos por un promedio de $ 2.000, a diez meses de plazo. Estos créditos son concedidos a más de 500.000 personas, fundamentalmente del interior del país, ya que nuestras empresas trabajan con la modalidad de órdenes de compra y préstamos en efectivo, difiriendo de lo que son los préstamos bancarios y las tarjetas de crédito, que están mucho más centralizadas en el departamento de Montevideo.

Es importante recalcar que nuestras empresas no captan ahorro público; es decir que no son empresas de intermediación financiera como los Bancos, y deben financiarse con recursos propios a través de créditos bancarios. Entonces, debemos hacer notar que las tasas de fondeo que tienen estas empresas, parten de las tasas de crédito que los Bancos aplican para prestarles. Actualmente, según la publicación del Banco Central del Uruguay, la tasa media se ubica en el entorno del 15%. Además, no contamos con la posibilidad, que sí tienen los Bancos, de captar ahorro público a tasas mucho menos costosas, del orden del 2% ó 3%.

Los créditos son concedidos, con un uso muy intensivo de mano de obra con relación a sus montos, y tienen una rápida aprobación, con mayores riesgos de incumplimiento que aquellos casos en que son otorgados con otras garantías mediante Bancos o Cooperativas de Ahorro y Crédito, con descuento salarial. Nuestro sector tampoco puede utilizar el sistema de descuento del sueldo, que desde el punto de vista legal está limitado a determinadas instituciones que operan en el mercado financiero. Esto hace, también, que el riesgo de incumplimiento de estos créditos sea mucho mayor que el de los casos en que se otorgan créditos por esa otra modalidad.

Toda esta situación lleva a que los créditos concedidos a través del procedimiento que hemos descrito, tengan un costo operativo mucho más alto con relación a los montos con que opera el sector. Ese costo operativo se refleja, fundamentalmente, en el momento de otorgar el crédito, ya que la operación se hace en forma muy descentralizada, con personal que atiende en diferentes locales en todo el país en lo que hace a los créditos en efectivo y con promotoras radicadas en los comercios minoristas que atienden a los clientes que llegan al comercio a sacar el crédito. Ese costo operativo se refleja también en el momento de la cobranza porque debemos hacer un seguimiento muy cercano de nuestros 500.000 clientes para lograr un porcentaje de cumplimiento compatible con la ecuación económica del Departamento de Créditos. Si no hacemos ese seguimiento cercano de los clientes, la

morosidad de estos créditos es muy alta, el riesgo económico de incumplimiento es mayor y las pérdidas podrían ser, también, mucho mayores.

Por otra parte, para comenzar sus actividades, las administradoras de crédito tienen, como requisito, inscribirse en el Banco Central del Uruguay y luego, si cuentan con créditos bancarios o recursos propios, pueden comenzar a operar. Esto hace que el mercado de estas empresas sea altamente competitivo, porque tiene poca regulación desde el punto de vista del Banco Central en lo que hace al comienzo de la actividad, a pesar de que después sí hay que informar al Banco Central sobre todos los balances y las operaciones que se realicen. Pero lo cierto es que resulta muy fácil comenzar a operar en el mercado y eso hace -como dije- que este sea altamente competitivo.

En función de lo expuesto, no parece adecuado tomar como referencia para determinar el precio de nuestros productos, las tasas medias de interés informadas por las instituciones de intermediación financiera que operen en el mercado local, tal como lo determina el artículo 12 del proyecto de ley. Esas tasas están referidas a un producto otorgado por los Bancos en determinadas condiciones, que no son aquellas con las que operamos en el mercado.

En el proyecto de ley, en el artículo 12, el único parámetro de referencia que se toma para determinar las tasas que nosotros podríamos aplicar a nuestro producto, es el

de las tasas medias de interés informadas por las instituciones de intermediación financiera, es decir, los Bancos.

SEÑOR ALFIE.- Quisiera saber lo siguiente. En la tasa que calcula al Banco Central como base para el crédito de familia, a que aludía el señor Grasso, ¿está incluido el crédito social del Banco República que hace una quita con retención?

SEÑOR GRASSO.- En realidad, nunca pudimos saber cómo calcula el Banco Central la tasa media de interés. El economista Díaz Solsona, que trabajó más en el tema, quizás pueda informar.

SEÑOR DIAZ SOLSONA.- Precisamente, fui asesor de la Asociación Nacional de Empresas Administradoras de Créditos, ANEAC, en un trabajo que se me solicitó sobre este tema.

La respuesta es afirmativa. La tasa de crédito social forma parte del cálculo del Banco de la República. En el caso de las operaciones de más de un año, es más del 70% de la base de cálculo y en el de las de menos de un año, es un poco menos; está arriba del 50%.

En el resto de las operaciones, que son bancarias, existen modalidades de descuento de sueldo por la vía de ciertas operativas que hacen los Bancos y que es el pago de sueldos a través de una cuenta bancaria. Por un lado, el sueldo se deposita en el Banco y, por otro, el cliente le firma a esa institución la autorización para que le debite de su cuenta cualquier deuda que tenga. Entonces, por la vía de la combinación de los negocios, tenemos un descuento de sueldo que a los efectos prácticos, es lo mismo. Digo esto, porque si por un lado firmo que mi sueldo se va a depositar en una cuenta bancaria y simultáneamente autorizo al Banco a que me debite cualquier deuda, se trata de un descuento de sueldo por la vía de los hechos. Dicho de otra forma, probablemente en un entorno del 85% ó 90%, el cálculo de tasa esté influido por una operativa de descuento de sueldo.

SEÑOR GRASSO.- La forma como está planteado el cálculo del precio de nuestro producto tomando como referencia la tasa bancaria, hace que estemos comparando un producto que no tiene nada que ver con el mercado que nosotros operamos. Un ejemplo que hemos dado varias veces para tratar de comprender un poco más este tema, es el siguiente. Un mismo producto del mercado comercial, por ejemplo, una bebida que se adquiere en un supermercado, tiene un determinado precio, distinto al que tiene si se compra en un boliche de la Ciudad Vieja, donde se recibe una cantidad de servicios anexos, ya sea el alquiler del local, la atención de los mozos y todo lo que ese negocio ofrece. En nuestro caso, también pasa que el producto que se está manejando no tiene nada que ver con el producto bancario ni con el del descuento del sueldo. Se trata de un producto que se asimila mucho más a una empresa de servicios, que a una tasa bancaria porque los costos operativos en este producto inciden muchísimo más de lo que es una tasa de referencia bancaria. Y si hablamos de una tasa de referencia

bancaria que es la que utilizan los Bancos en una macro economía donde el nivel de estabilidad es cada vez mayor y la tasa de inflación cada vez menor, hace que la tasa se vaya achicando y el porcentaje que maneja la ley, ya sea el 60% ó el 90%, sea totalmente irrelevante respecto a la relación de costos operativos que tienen implícitos estos productos.

Es por esa razón que pretendemos que se sustituya la redacción del artículo 12, estableciendo que la tasa de referencia que debe ser tomada como elemento para considerar nuestro precio no sea la tasa bancaria, sino la tasa de un mercado mucho más asimilable al producto que nosotros ofrecemos. Por lo tanto, esa tasa tendría que ser informada por los agentes financieros que determinaría el Banco Central. La potestad para determinar quiénes son los agentes financieros que deben informar la tasa, la tiene el Banco Central, como organismo del Estado. Asimismo, es necesario que diga que los agentes financieros deben ser los que realmente trabajan en nuestro mercado. Entonces, no serían solamente los Bancos, sino que dentro de esos agentes financieros se incluirían empresas administradoras de crédito, cooperativas o empresas que dan préstamos en efectivo en localidades del interior, de forma tal de trabajar con un precio de referencia mucho más cercano a nuestro producto.

En ese sentido, la redacción que nosotros proponemos es la siguiente: “El Banco Central del Uruguay considerará las operaciones de crédito concedidas a residentes del sector privado no financiero, informada por los agentes financieros que el Banco Central determine para cada tipo de crédito y que operan en el mercado local”.

De esta manera pensamos que vamos a lograr una tasa de referencia más cercana al precio de nuestro producto, y podríamos así desligarnos de esa tasa bancaria que poco tiene que ver con él, dado que está totalmente diferenciado del crédito bancario.

SEÑOR MICHELINI.- ¿Para qué artículo es esta propuesta?

SEÑOR GRASSO.- Es para el artículo 12; se sustituiría la expresión “agentes de intermediación financiera” por “agentes financieros que el Banco Central determine para cada tipo de crédito y que operan en el mercado local”.

Es decir que la potestad la va a tener siempre el Banco Central del Uruguay y será él quien determine lo agentes financieros que deben informar sobre la tasa; pero no le indicamos preceptivamente, a través de la ley, que tienen que ser los agentes de intermediación financiera, porque si lo hacemos, el Banco Central no va a tener posibilidad de tomar otros agentes financieros que sí operan en el mercado y que son los que tienen que ver con nuestra tasa.

SEÑOR ALFIE.- Me parece adecuada la propuesta. En otra oportunidad, hicimos lo mismo; creo que fue en la ley de levantamiento del secreto bancario, con la interpretación de que no hay secreto bancario para operaciones activas, y dejamos una lista para que el Banco Central determinara, porque las cosas van cambiando.

SEÑOR GRASSO.- Creemos que el mercado debe tener un marco regulatorio.

SEÑOR MICHELINI.- El contador Grasso habló del artículo 12, que en el nuevo proyecto sería el artículo 13.

SEÑOR GRASSO.- Sí, puede ser.

SEÑOR MICHELINI.- Si entendí bien, el planteo es el siguiente. Donde dice: “por las instituciones de intermediación financiera” debería decir “por los agentes de intermediación financiera”.

SEÑOR GRASSO.- No; el planteo es cambiar la expresión “agentes de intermediación financiera” por “agentes financieros que el Banco Central determine y que operan en el mercado local”. Si dijéramos “agentes de intermediación financiera”, volveríamos a lo mismo. Obsérvese, además, que no queremos dejar esto librado al arbitrio de nadie, sino que entendemos que deber ser el Banco Central, que es la

autoridad en el manejo del mercado de crédito, el que debe determinar cuáles son los agentes financieros adecuados para informar sobre el producto que tenemos.

Creemos, entonces, que de esta forma este mercado logra tener un efecto regulatorio que preserva los derechos de los usuarios y fomenta la competencia y la transparencia, reconociendo las especificidades que tiene cada mercado. En el caso contrario, corremos el riesgo de llevar a la informalidad a todo este mercado de crédito que, como decíamos anteriormente, opera en los sectores de más bajos ingresos y atiende a más de 500.000 personas. Y todos sabemos lo que significa llevar a la informalidad a sectores de la economía que, de alguna forma, hoy operan bajo un sector formal con determinada regulación y aportando fiscalmente al Estado en condiciones de competencia, como ya enumeramos.

SEÑOR PRESIDENTE.- Seguramente el mercado informal de crédito debe estar lindante con el área en la que ustedes actúan; es decir que están compitiendo por un mismo público organizaciones que actúan dentro de la ley y otras que lo hacen en la informalidad. ¿Qué intención le asigna usted a ese mercado informal? ¿Percibe que hay un mercado fuerte, que maneja mucho dinero y toma muchos interesados? Hago este planteamiento porque, justamente, uno de los objetivos que procuramos alcanzar con esta ley es evitar que ese mercado informal de dinero siga operando.

SEÑOR GRASSO.- Por supuesto que entendemos que la ley es positiva en ese sentido. Ese mercado es cualitativamente importante; no lo podemos dimensionar en términos de cifras absolutas, porque no tenemos mecanismos para hacerlo, pero basta leer las páginas del “Gallito Luis” para encontrar infinidad de ofertas de préstamos en escribanías del interior, etcétera, y hasta a través de teléfonos celulares, sin identificación. Evidentemente, todas esas empresas operan fuera de cualquier marco legal, y hemos constatado el crecimiento de ese mercado, porque cada vez hay más avisos de esa naturaleza en los medios de comunicación, tanto escritos como de otra naturaleza, sobre todo en pequeñas localidades del interior.

SEÑOR PRESIDENTE.- Quiero formular una pregunta que sé que tiene sus bemoles. Dentro de esta ley hay dos grandes visiones: están quienes entienden que una ley que controla la usura ayuda a bajar el precio del dinero, y quienes sostienen que el libre juego de las reglas del mercado lleva a lograr ese objetivo. De manera que hay dos bibliotecas, por así decirlo, que aparecen periódicamente en los debates parlamentarios e incluso de los técnicos. ¿Por qué piensa usted que ese mercado informal se desarrolla? ¿Porque hay un control de las tasas o por deficiencias de la transparencia del mercado o de las posibilidades de acceso al crédito para pequeños tomadores que de pronto no acceden a las condiciones que otros prestatarios les podrían plantear?

SEÑOR GRASSO.- Pienso que ese mercado se desarrolla porque, tal como lo expresa la ley, hay determinadas formas de operar a crédito que hoy no están reguladas. Entonces, entendemos que un marco regulatorio es adecuado desde ese punto de vista, para incorporar ese mercado a la formalidad y que de alguna manera compita con los mercados que hoy son formales y tienen determinados compromisos fiscales, de aportes sociales, etcétera. Lo que está ocurriendo hoy es que ese mercado, al poder operar en forma libre, está compitiendo de manera desleal con el mercado formal; por lo tanto, nos parece positivo incorporarlo al régimen formal. Lo que sí sostenemos es que no es correcta la forma de fijación del precio de los microcréditos que atienden nuestras empresas. Entonces, lo que puede suceder es que estemos empujando a las empresas que hoy son formales a que pasen a la informalidad, porque con ese precio no van a poder trabajar. Creemos que es mucho más correcto direccionar la ley hacia un mercado de competencia, de transparencia, de regulación desde ese punto de vista: con mayor información para los consumidores, a través de la cuota que tienen que pagar por los créditos que toman, que es el mejor sistema de información. Cuando se habla de que estos individuos no pueden tomar opciones racionales, hay que ver que en realidad tienen que discernir entre las cuotas que les están ofreciendo varias administradoras de crédito; entonces, es muy sencillo de discriminar. Y es un mercado en el que hoy estamos contando con una competencia mucho mayor que en los mercados oligopólicos, como el de los bancos, que están mucho más regulados por el Banco Central y que exigen una gran cantidad de requisitos legales para comenzar a operar. Entonces, si tenemos un mercado que está operando en competencia y con transparencia, profundicemos esa transparencia y no lo llevemos a una situación que lo obligue a pasar a la informalidad. Esa es nuestra posición.

De esa forma, creo que tanto a nivel de la Asociación como del Parlamento, de los organismos del Estado y del Banco Central, tenemos mucho para hacer respecto a la transparencia y a la competencia. La Asociación está desarrollando su actividad no solamente en determinado tipo de tareas -de las que les vamos a dejar constancia escrita para que puedan verificar cómo nos desempeñamos- sino también en eventos que procuran avanzar, por ejemplo, en lo que tiene que ver con los "bureau" de créditos positivos de los clientes con los cuales nosotros trabajamos. La idea es que, así como cada persona tiene una ficha médica, también pueda tener una ficha de su crédito, elemento que va a ser de utilidad para el cliente cumplidor en las empresas de crédito en el momento de negociar la disminución de las tasas. Por lo tanto, creo que en este tema hay mucho para hacer y legislar, en aras de una mayor competencia. Entonces sí estaríamos trabajando a favor de los clientes que esta ley pretende defender, al contrario de ese mecanismo, que podría producir un efecto adverso.

SEÑOR ALFIE.- La pregunta que voy a formular es la misma que planteé a las autoridades del Banco Central, que, a mi juicio, no llegaron a comprender exactamente el alcance del tema. Es más, me parece que el economista Antía señaló que nunca se lo habían planteado de esa manera.

La ley divide los topes de tasa por un monto de 2:000.000 de UI, según creo, equivalentes a unos $ 3:100.000 al día de hoy. Seamos claros y digamos que 2:000.000 de UI es un monto bien grande; lo que sucede es que hasta esa cantidad, están los $ 2.000 a que usted se refería, que es el promedio, pero hay $ 4.000 y $ 800 ó $ 1.000 o $ 1.500. Ahora bien, de allí surge un máximo de un 60% sobre esta tasa que, como ya vimos, tiene una gran dificultad, porque ni siquiera es el crédito bancario normal, sino que está muy influenciada por un crédito bancario, que, en realidad, está totalmente asegurado, por lo que la tasa de incobrabilidad debe de ser muy baja. De manera que hablamos de un 60% para los más bajos y de un 90% para los más altos.

Si uno observa la ley en general, lo que quiso hacer el Ministerio de Economía y Finanzas -creo que con buen tino- fue no poner límite a determinados créditos. En realidad, pienso que ninguna tasa debería tener límite, pero entre dos personas o agentes que están en el mercado y que manejan montos grandes -pueden ser, por ejemplo, dos comerciantes- no tiene sentido alguno decir que vamos a proteger, porque, en realidad, cada uno parece protegerse a sí mismo.

Ahora bien, dicho esto -uno podría decir que por encima de determinada cantidad, la tasa queda libre, directamente- observaba que para los créditos más bajos -no para los de 2:000.000 de UI ni 1:900.000 UI- esta tasa del 60% hace que, de alguna manera, con los gastos fijos se recargue mucho más a los más chicos, porque van a tener que cobrar a todos ese gasto permitido, y no como -según entiendo- ocurre ahora mediante el cálculo de un promedio, de manera que los montos más grandes subsidian a los más chicos -reitero, en promedio- por lo que usted señalaba en el sentido de que el servicio es lo que pesa; en realidad, lo que importa es algo así como una tasa, que en economía se llama "mark up", o sea, un precio sobre el costo, un margen sobre costo y nada más, sin que la tasa de interés importe tanto.

Entonces, pregunto si no sería más razonable -dividiendo entre menos de 2:000.000 de UI y más de 2:000.000 de UI- invertir las tasas, para que tenga más razonabilidad ese subsidio cruzado de los préstamos más grandes -que no sé a cuánto ascienden, pero me dijeron que algunos oscilan entre $ 10.000, $ 12.000 y $ 20.000 en el caso mayor- a los créditos más pequeños, que, según entiendo, son de $ 1.000 o algo más.

SEÑOR GRASSO.- Nosotros compartimos totalmente esa visión de que existe un producto de crédito que trabaja con subsidios cruzados, porque, evidentemente, los créditos más pequeños, de alguna forma, si bien pueden tener una rentabilidad porcentual que aparezca como muy importante desde el punto de vista del "mark up", en realidad, esa rentabilidad porcentual es absorbida por todo el costo operativo que el crédito tiene. Por ejemplo, si otorgamos un crédito de $ 1.000 y tuviéramos el absurdo de un crédito operativo de $ 1.000, ese crédito podría tener una tasa efectiva anual altísima, pero, en definitiva, no estaría generando ninguna ganancia absoluta para la empresa, porque los $ 1.000 que ese crédito genera, se los lleva el costo operativo. Por eso, decimos que es mucho más importante trabajar, en este caso, sobre el concepto de servicios, costos operativos y tasas. ¿Cómo logramos esto? A través de la segmentación del mercado. Si vamos a un mercado -que es, realmente, el nuestro- y entendemos que es un mercado de competencia, va a reflejar exactamente cuál es el costo operativo adecuado y cuál es el subsidio cruzado que se está planteando para fijar una tasa correcta, que permita que estas empresas continúen operando en el mercado formal. Ése es nuestro planteamiento.

Nosotros no decimos que queremos fijar la tasa o que pretendemos que se fije arbitrariamente. Queremos que sea el mercado, un mercado en competencia y transparente el que la fije, y no nuestras empresas; que ello se haga a través del producto, pero que se tome un producto homogéneo para fijar ese mercado.

He visto que aquí, en el Parlamento, se ha venido discutiendo mucho acerca de que se pretende no dejar ventanas abiertas por las que se puedan producir fugas. Nosotros tampoco queremos eso. Lo único que pedimos es que el mercado sea segmentado en forma técnicamente correcta, y esa responsabilidad tampoco la asumimos nosotros; la trasladamos al Banco Central del Uruguay para que diga cuál es el mercado en que estas empresas operan técnicamente y cuáles son las tasas con que deben hacerlo, sabiendo que dentro de ese concepto de tasas, el peso mayor corresponde al costo operativo.

SEÑOR ALFIE.- Lo que el contador Grasso estaría proponiendo es que haya una tasa para este tipo de mercado diferente. En ese caso, quisiera saber si aceptarían un límite menor, es decir que en vez de un 60%, se establezca, por ejemplo, un 50% o un 40%.

SEÑOR GRASSO.- Vamos a razonar por el absurdo. Si llegamos a la conclusión de que el mercado al cual el Banco Central tiene que apuntar es el mercado técnicamente correcto -y es el nuestro- le diría que la tasa puede llegar a ser cero, porque la propia competencia, a una tasa diferencial del 60%, echa a ese agente financiero que está operando a esa tasa, ya que no va a captar tomadores de crédito. Entonces, si la segmentación está correctamente hecha, el porcentaje del 60%, 70% o 90% es irrelevante.

SEÑOR BORREANI.- Lo que planteaba el señor Senador Alfie es válido en la medida en que el segmento -o la canasta de tasas- esté compuesto por administradoras de crédito. En ese caso, sí podríamos operar eventualmente sin el plus, si la canasta de tasas fuera la que genera las administradoras de crédito. Si se produjeran distorsiones por la introducción de otros operadores financieros, eventualmente ya no estaríamos en condiciones de decir que no existiría ese plus.

Si el señor Presidente lo autoriza, pediría al economista Díaz Solsona que hiciera uso de la palabra para enfatizar, por lo menos, algunos aspectos medulares del tema de la segmentación.

SEÑOR DIAZ SOLSONA.- Debo decir que fui contratado por la Asociación Nacional de Empresas Administradoras de Créditos -ANEAC- para hacer un trabajo sobre el mercado de crédito al consumo. Como en este momento se está entregando la copia del documento completo, voy a referirme a un resumen.

Del análisis del mercado de crédito al consumo y de la cuantificación que se hace, surge, con claridad, que el mercado de crédito al consumo uruguayo sigue los padrones internacionales de ser una estructura dual. Por un lado, tenemos un mercado central, integrado básicamente por los bancos y, sobre todo afuera, por otro tipo de entidades, como compañías de “leasing” y similares.

Por otra parte, existe un segundo mercado que, básicamente, trabaja con operaciones pequeñas como, por ejemplo, el financiamiento de electrodomésticos -que es un caso típico- el descuento de cheques de bajo monto y créditos en efectivo también de bajo monto. Las preguntas que siempre se plantean cuando se hacen estos estudios son por qué existen dos mercados y qué explica la diferencia de productos. Dicho sea de paso, es una regularidad que se ve en todo el mundo ya que, por ejemplo, el financiamiento de electrodomésticos, el descuento de cheques de bajo monto, el préstamo en efectivo de montos muy chicos no son sólo una característica del mercado uruguayo. También está el caso de las facturas y los préstamos pignoraticios. Repito, no es algo que sea propio del mercado uruguayo, sino que se ve en todos lados.

Las preguntas a realizar son: ¿por qué existen estos dos mercados? ¿Qué vínculos hay entre ellos? ¿Qué relación hay entre las tasas? Me parece que el dinero es un bien homogéneo y, sin embargo, vemos que en los dos mercados los precios son radicalmente diferentes. También se podría preguntar: ¿qué tipo de clientes tienen? ¿Son clientes exclusivos de cada uno de ellos? ¿Cómo opera la competencia? ¿Cuáles son las trabas? Y las respuestas que se han dado a estos temas para

explicar por qué existen diferencias de tasas, están dentro de cinco o seis grandes conceptos en materia económica. Me voy a centrar básicamente en dos de ellos. El primero tiene que ver con lo que los economistas llaman diferenciación de productos. Es decir, si tomamos dos productos que en teoría pueden ser similares, cuando los precios divergen mucho y hay un padrón sistemático, los economistas suelen decir que, en realidad, tienen características diferentes, lo cual pasa en muchos bienes, como por ejemplo con los autos o los vinos. Indudablemente, no tiene mucho sentido pensar que existen precios muy distintos por dos productos similares, que se puedan sostener indefinidamente porque, naturalmente, la competencia va a hacer que alguno quede afuera. En realidad, si existe una diferencia de precios en forma sistemática es porque hay características diferenciales entre esos productos.

En el trabajo están listados seis grandes conceptos o categorías de temas que explican las diferencias de tasas entre negocios y mercados.

Voy a hacer algún comentario con respecto a un concepto que se manejó aquí y que tiene que ver con el racionamiento de crédito como fuente de falta de competencia. En este tema tengo un matiz con quienes ven las cosas de esa forma porque en el mercado de crédito al consumo donde existe, como mínimo, información negativa -como es en el Uruguay- se dice que no se dan las condiciones de falta de información y que el racionamiento de crédito es hijo de la falta de información, de que alguien no conoce bien al otro. Y eso es lo que gatilla todos los efectos en un mercado donde, por lo menos, existe información negativa como en el Uruguay, lo cual en la operación tiene un rol muy limitado. La falta de competencia, el poder de mercado de los agentes no pasa por ahí. Si tengo, por ejemplo, vía Internet, la posibilidad de ver si alguien tiene información negativa, me alcanza para conocer bastante de la persona.

Siguiendo con el tema de qué es lo que diferencia a los productos, el caso uruguayo tiene particularidades muy propias. ¿Qué diferencia las características de los créditos? Hay una primera gran variable que es el mercado de descuento de sueldos que, básicamente, utilizan el Banco de la República Oriental del Uruguay, el Banco de Previsión Social y los Bancos privados que trabajan con esta modalidad. Es una rareza el caso uruguayo en el sentido de que el descuento de sueldo tenga una relevancia tan grande y ésta es una variable interesante para trabajar porque es un arma muy potente en términos crediticios. En la actualidad, el descuento de sueldo para consumo implica entre el 60% y 70% del mercado uruguayo. ¿Por qué hay diferencia de precios entre los créditos? Para contestar esto hay que tener en cuenta otras características que importan.

El descuento de sueldo tiene un efecto sobre la variable “morosidad” que es muy importante. Pero la variable de costo operativo es mucho más grande porque, en la práctica, el descuento de sueldo es como hacer el crédito a una empresa. El cliente es la empresa, de hecho, todos los que operan con descuento de sueldo -por ejemplo el BROU- lo ven como un crédito a la empresa. Entonces, se evalúa crediticiamente a la empresa y está bien hecho porque en definitiva, aquella es un canal por el cual pasan los fondos. Como es un agente de retención, me importa saber quién es desde el punto de vista crediticio, pero a la hora de la verdad tengo una evaluación de crédito. Si esa empresa tiene 100 ó 200 funcionarios y tengo que evaluar a cada uno de ellos, el costo operativo de ello es mucho más grande.

Por otro lado, en el negocio del crédito al consumo, el costo operativo es muchísimo más grande que el costo de morosidad y aún que el costo de fondeo. Es la variable clave.

Entonces, el descuento de sueldo tiene una incidencia demoledora sobre la morosidad y también sobre un costo que es mucho más relevante, que es el costo operativo. Eso hace que esos productos con descuento de sueldo sean un tipo de crédito muy particular y peculiar y, por tanto, hay que tener mucho cuidado si se lo va a usar como referencia porque se puede estar distorsionando fuertemente la cancha. No puedo tomar como referencia un caso tan peculiar como ese.

Hay otras características que influyen en esto como son los tamaños y los tiempos de entrega, la flexibilidad en la concesión, el servicio y la relación con el cliente. Todo ello diferencia fuertemente a un producto de otro y la mejor manera de percibirlo es a través de los costos.

En la siguiente página, en el cuadro grande, hay una comparación por tipo de costos entre los Bancos y las empresas administradoras de créditos. En particular, en los costos operativos -que

están en negrita con la letra “c”- las diferencias son astronómicas.

SEÑOR MICHELINI.- ¿De dónde surge ese porcentaje?

SEÑOR SOLSOLA.- Ese porcentaje es el costo operativo dividido el stock de crédito, esto lo usan las empresas para después volcarlo a la tasa de interés.

Como decía, las diferencias son colosales, son siete u ocho veces mayores. Aquí aparece el nudo central de este problema y es que las diferencias de costos son enormes. Si le dijéramos a alguien que algo vale 100 de costo y otra cosa vale 800, esa persona nos diría que se trata de dos productos muy distintos, no pueden ser iguales.

SEÑOR MICHELINI.- Sucede lo mismo con el calzado artesanal y el calzado industrial.

SEÑOR DIAZ SOLSONA.- Exactamente, son cosas radicalmente distintas. Entonces, no las puedo mirar como si fuera una misma cosa.

Repito que este es el gran nudo del tema. En ese sentido, en el Uruguay hay una tradición muy explicable, en cierto sentido, y poco conocida -salvo para los participantes en la industria- y es que los productos financieros tienen diferencias de costos enormes, siderales. En el año 1992, por ejemplo, en la Asociación de Bancos del Uruguay se discutía acerca de que los negocios en pesos eran mucho mejores que los negocios en dólares, porque las tasas en pesos son mucho más altas. Si uno calcula por los costos cuánto cuesta el negocio de los préstamos en pesos, verá que este es 4, 5 ó 6 veces mayor que el de los préstamos en dólares. Entonces, no estamos hablando de un 30% ó un 40%, sino que estamos diciendo que es 3 ó 4 veces mayor el costo de un producto respecto de otro.

SEÑOR PRESIDENTE.- La Presidencia informa al invitado que nos restan pocos minutos, ya que está esperando otra delegación para ser recibida.

SEÑOR DIAZ SOLSONA.- Ya termino, señor Presidente.

El tema es reconocer -y eso es lo que está implícito en la propuesta que hizo el contador Grasso- esas diferencias de costos porque si no, vamos a distorsionar fuertemente la cancha.

Por su parte, el proyecto de ley plantea una tasa de referencia en relación con un negocio muy peculiar -que no es aplicable a otros porque las diferencias son astronómicas- y usa otra serie de elementos como un plus y unos costos fijos que, de alguna manera, pretenden adecuarse y adaptarse a otras situaciones. Esos factores, que llamo de conversión, son muy imperfectos y además carecen de sentido. Si yo por ejemplo tengo una encuesta sobre el zapato artesanal y sobre el industrial, ¿qué sentido tiene que tome el zapato industrial y diga que le voy a poner un plus de esto y un costo fijo de aquello? De esa forma, sólo llegaré a una estimación del precio del zapato artesanal, entonces, voy a medir el precio del zapato artesanal. Por eso considero que existe la necesidad de que con respecto a las tasas que acá -vale la pena mencionarlo- se plantean pueda haber ciertos topes y aclaro que no discrepamos con esa idea, porque además tiene rango constitucional. En realidad, nos interesa que se midan adecuadamente las tasas que se toman para cada mercado, es decir, que haya una adecuada segmentación.

Creo que vale la pena mencionar, porque también se encuentra en el trabajo -con esto termino- lo relativo a que las posibilidades de favorecer al demandante del crédito, pasa más bien por desarrollar y potenciar la competencia en la oferta. Precisamente, en ese punto, las posibilidades que hay en el caso uruguayo son enormes y muy fácilmente se podría lograr lo que es el verdadero beneficio y objetivo de política económica; concretamente, me refiero al logro de la mayor cantidad de financiamiento posible para la gente, con un alto nivel de competencia en los precios. En definitiva, este no es el camino; el camino es otro y pienso que sería muy fácil trabajar en este tema porque los ajustes, hoy por hoy, serían sencillos.

SEÑOR PRESIDENTE.- La Comisión de Hacienda del Senado agradece la presencia de nuestros invitados. Les informamos que este proyecto de ley va a continuar su trámite, el que comienza aquí en esta Comisión, continúa en el Plenario del Senado y luego en la Cámara de Representantes. Les adelantamos que estamos a las órdenes para responder a cualquier interrogante que sobre la iniciativa resulte de interés para los miembros de la Asociación.

(Se retira de Sala la delegación de la Asociación Nacional de Empresas Administradoras de Crédito)

(Ingresa a Sala la delegación del Centro Interdisciplinario de Relaciones de Consumo de la Facultad de Derecho - UDELAR)

SEÑOR PRESIDENTE.- Damos la bienvenida a la delegación del Centro Interdisciplinario de Relaciones de Consumo de la Facultad de Derecho, integrada por la doctora Dora Szafir, el doctor Carlos Mautone, el contador Nelson Chicurel y el economista Daniel Loschak.

En primer lugar, quiero pedir disculpas por la demora en recibirlos, pero a veces la problemática de las otras delegaciones se extiende más de lo que queremos. Cuando los temas son de interés y los aportes son convenientes para el trabajo de la Comisión, preferimos que sea de esa manera.

Tiene la palabra la doctora Szafir.

SEÑORA SZAFIR.- Muchas gracias por habernos recibido.

Nosotros tenemos algunas inquietudes con respecto a este proyecto de ley de Usura y de regulación de intereses que nos gustaría trasmitirles. Nuestra postura quizás sea un poco objetiva, sin tener ningún tipo de injerencia en los dos sectores que van a ser objeto de la regulación o a los que va a afectar. Evidentemente, en mi calidad de Juez, no puedo participar en ninguna.

Además, me parece que más que un tema político-partidario, tiene que ser de política social. En la medida que nos preocupa la gente, queremos plantear tres o cuatro inquietudes que tenemos con respecto a este proyecto de ley.

Nosotros habíamos enviado un informe escrito a través de la señora Senadora Margarita Percovich que no sé si les llegó, pero de cualquier manera les podemos dejar una copia. Por eso voy a tratar de ser breve aunque, según el principio de igualdad, tenemos el mismo derecho a pasarnos de tiempo al igual que los anteriores.

Sabemos que este proyecto de ley tiene buena intención, que hay buena fe y que de lo que se trata es de proteger a la gente en el tema de los intereses. Todos sabemos lo que está pasando en este momento en la sociedad con ese tema, aunque quizás yo lo vea más a menudo porque soy la que dejo en la calle a la gente cuando se rematan sus bienes porque no pueden pagar.

Muchas veces las cifras son ridículas en un principio, pero se transforman en astronómicas en un momento determinado. Creo que esto es lo que ha preocupado al Poder Ejecutivo y al Parlamento, lo que los ha llevado a tratar de regular el tema de otra manera. Pero, lo que me pregunto es si con esta norma realmente lograremos mejorarlo o no estaremos empeorándolo. Por tanto, lo que quiero es que ustedes me digan qué es lo que quieren hacer y decirles qué es lo que entiendo que va a surgir de esto. Nosotros podemos dar una idea, un aporte, pero ustedes son los que tienen la responsabilidad de regularlo y de definirlo.

No sé si tengo la última versión del proyecto, pero de cualquier manera les digo mis propuestas. Después veremos el resto y les enviaremos un informe por escrito.

En primer lugar, existe un artículo, el 6º, que regula el tema de las tarjetas de crédito en cuanto a los intereses bonificables. Se trata de una disposición extensa, de una hoja, y bastante complicada que, incluso, cuando doy clases y leo el proyecto, a los abogados les cuesta mucho entenderlo, porque contiene componentes a) y b), cuotas que van y que vienen, cómo se liquidan, en la fecha de la compra o en la fecha promedio, etcétera. Lo cierto es que nosotros sosteníamos desde antes de este proyecto, que de acuerdo con la Ley de Relaciones de Consumo, esos intereses bonificables eran abusivos y podían ser anulados. Esto, lo que toma es, en lugar de la eliminación total, un camino intermedio, que va a ser difícil de resolver. Es más; tanto el contador como el economista, cuando hubo que hacer las cuentas, concluyeron que sin tener todos los datos que tiene la tarjeta, es imposible saber si calcularon bien o mal. Por ejemplo, en la actualidad, si una persona debe $ 10.000 -hicimos esta cuenta para ejemplificar la situación a los señores Senadores- de los cuales $ 5.000 pertenecen a un saldo anterior de cuotas ya vencidas -no las del mes en curso- y $ 5.000 a las de este mes y paga $ 4.000, le queda un saldo de $ 6.000, de los cuales $ 1.000 pertenecen a deudas viejas y $ 5.000 son deudas nuevas. Entonces, calculamos cuánto estaría pagando hoy por intereses bonificables sobre el total de lo que compró -aunque debemos ver cómo se aplica eso a las deudas viejas- lo que dio como resultado diferencias importantes -con el nuevo proyecto- en beneficio de los consumidores. No sé hasta dónde es bueno porque es dificilísimo de calcular -se hicieron cuentas que dan unas cifras complicadas de entender- y, además, no entendemos cuál es la razón de que se cobren esos intereses para atrás cuando, en realidad, la tarjeta especula con que le paga al proveedor con posterioridad, es decir, al comerciante no se le paga en el momento de la compra. Por eso, ese promedio de la mitad que calculan si no se paga cuando realmente comienza la financiación, entendemos que no tiene causa. No existe una justificación de la contraprestación porque la tarjeta ¿para qué nació? Para no llevar dinero en efectivo y para que, en cierto momento, cuando se hace exigible una obligación, se pague. De esta forma, se abonan intereses sobre aquello que estoy pagando en este momento. Acá, sólo se paga sobre el saldo que quede, pero no a partir de que se financia efectivamente en la tarjeta, sino desde la compra.En realidad, a la gente le resulta difícil entender la disposición y con esto estaríamos -no sé si es la intención de los señores Legisladores- modificando parcialmente la Ley de Relación al Consumo que tanto trabajo costó hacer realidad y aplicar. Me parece que podríamos tomar la ley argentina de tarjetas que regula específicamente este punto, donde se establece cómo se calculan los intereses. Se trata de una frase que abarca desde el último resumen mensual hasta el próximo y no tiene tanta dificultad de interpretación como este artículo que, estoy segura, a ustedes también les debe haber costado entender cuando lo leyeron.

En definitiva, nuestra propuesta es que se eliminen los intereses bonificables. En este sentido, cuando consulté a un Gerente de una tarjeta por qué, siendo los mismos emisores, en Argentina y en Brasil no se cobran estos intereses y aquí sí, la respuesta fue “porque está prohibido”. Entonces, pregunté ¿por qué no ha desaparecido la tarjeta? Se me dijo que lo que se hace es diferir un poco más el pago al proveedor. Por lo tanto, ¿siempre le derivamos el problema al pobre consumidor cuando en definitiva se trata de contratos coligados, conexos, que unen a distintos proveedores? ¡Cuidado! Todos somos consumidores. Podremos no serlo en algún aspecto, pero en el resto lo somos y creo que esta defensa que se logró con tanto esfuerzo no se puede tirar. Debemos tener en cuenta que esta Ley de Relación de Consumo fue votada dos veces por unanimidad porque en la primera ocasión pidieron la nulidad por un artículo incorrecto. Reitero, se votó dos veces por unanimidad; todos los partidos políticos la aprobaron. ¿Queremos regresar y perjudicarnos? No creo que sea la intención y por eso me parece bueno que analicen si se puede lograr eliminar el interés bonificable y que se pague, de acuerdo con los topes que ustedes van a establecer, que son los de usura, a partir del momento en que se financia, efectivamente, la compra.

SEÑOR CHICUREL.- Esto no sólo afecta a la Ley de Defensa del Consumidor, la Nº 17.250, sino también a la Ley de Usura promulgada en el año 2002, la Nº 17.569. Así, habría una especie de multa o interés moratorio para quien paga con productos bonificables frente al que no paga con ellos, o sea, el que financia contra el que no financia. El producto bonificable fue creado para cobrar intereses desde el momento en que se realiza la compra o se adquiere el servicio. Dicho interés se le bonifica a quien paga contado y en efectivo, en el momento del vencimiento de la tarjeta. Esto establece una diferencia entre quienes pueden pagar al contado y quienes deben financiar. Evidentemente, se trata de una multa o gravamen para quienes financian, porque no pueden pagar su estado de cuenta en efectivo en el momento del vencimiento de la tarjeta. Dicha multa tendría que estar catalogada como “interés moratorio”, que está regulado en la Ley Nº 17.569 y no puede superar el 100% de la tasa media del mercado. O sea que a quienes financian, se les estaría cobrando intereses usurarios. Al estar la tasa de interés de las tarjetas de crédito prácticamente en el límite de la tasa legal para

intereses compensatorios, se supera completamente esa cifra, cuando los productos bonificables se aplican a esa tasa moratoria.

Existe todo un esquema de trabajo, que si los señores Senadores desean, puedo leer, aunque es bastante extenso.

SEÑOR MICHELINI.- Trato de razonar en voz alta, porque a veces el Legislador quiere hacer algo y termina haciendo lo contrario a lo que pretende.

Hasta hace unos cuantos años, la gente consumía y pagaba al contado. El comerciante se llevaba su ganancia por el servicio brindado y pagaba sus costos. Por su parte, el cliente se llevaba la mercadería o hacía uso del servicio. Nos guste o no, la tarjeta de crédito es un servicio y la entidad emisora, algo gana, porque de lo contrario, la tarjeta no existiría. Esa ganancia la va a pelear por un lado o por otro. Mi temor es que la ley genere ciertas condiciones que hagan que después todo esto tenga tantas trabas, que termine teniendo tarjeta solamente una elite, a la que no le importe pagar ese costo adicional.

Continuando con el razonamiento, podríamos establecer, por ejemplo, que las tarjetas no puedan cobrar intereses, y cuando alguien se atrase, recién se le podrán cobrar intereses al tercer mes. Esto podría generar que las entidades emisoras dijeran: “Para darle tarjeta de crédito, le cobro doscientos dólares; de lo contrario, no se la doy, porque tengo gastos operativos, etcétera”, o sea que como no pueden cobrar intereses, deciden cobrar esa suma por adelantado. Por supuesto que el no cobrar intereses puede ser un buen aporte, pero lo que quiero saber es qué efecto tendría. Me planteo esa inquietud porque no sé si ahora se da tanto, pero en un determinado momento hubo una inflación de tarjetas. Y tan es así que, inclusive, no las cobraban, las regalaban. Entonces, ¿qué efecto tendrá tomar esa medida? Seguramente, habrán preguntado a los comerciantes; incluso, en Argentina se difiere el pago al comerciante. Si se le difiere al comerciante, ¿qué efecto causará? Lo planteo porque he advertido que en la Argentina, cuando el cliente va a pagar con tarjeta en un comercio -no sé si ahora sucede lo mismo- se encuentra con que se le dice que el costo es un 10% más. En Uruguay esto no me ha pasado. Quizás sí ocurra, y en ese caso, si al momento del pago se plantea un porcentaje de aumento, hay como una especie de engaño al consumidor. Entonces, cuando pago con tarjeta, me cuesta un 10% más, no me lo cobran al mes, pero ya me lo agregaron al contado. Entonces, mi temor es que al aprobar el proyecto de ley estemos todos contentos porque defendimos al consumidor, pero después a éste lo maten en el propio comercio.

SEÑOR ALFIE.- Lo que dice el señor Senador Michelini es estrictamente cierto. De algún lado lo van a sacar; aumentará el costo de la tarjeta o el precio en el comercio, pero algo va a pasar.

Ahora bien, en cuanto a la cuantificación, ¿cuánto representa el ingreso en productos bonificables sobre el total de tarjetas y cuántas tarjetas hay? Si conocemos el porcentaje total de ingreso y la cantidad de tarjetas, vamos a poder calcular exactamente cómo va a terminar.

SEÑOR CHICUREL.- El volumen de todas las tarjetas alcanza a una facturación de U$S 1.100:000.000 ó U$S 1.200: 000.000 anuales; y al respecto, cabe señalar que el 40% de las personas financia, y el 60% paga contado, justamente para evitar los productos bonificables. A veces la gente realiza esfuerzos extraordinarios pidiendo créditos en otros lados que tienen tasas supuestamente más caras, porque en definitiva es más barato que pagar esos productos bonificables con tasas superiores al 200% anual. Estamos hablando de que el dinero que se financia en tarjetas de crédito alcanza a aproximadamente U$S 450:000.000 ó U$S 500:000.000; de que la tasa de los productos bonificables está entre el 1% y el 2%, y de que las emisoras ganan entre U$S 4:500.000 y U$S 9:000.000 por ese concepto por año.

SEÑOR ALFIE.- ¿Cuántas tarjetas hay?

SEÑOR CHICUREL.- ¿Tarjetas internacionales o todas?

SEÑOR ALFIE.- Todas.

SEÑOR CHICUREL.- Las tarjetas más conocidas son cinco y tienen el 95% del mercado.

SEÑOR MICHELINI.- Creo que el señor Senador se refiere a la cantidad de tarjetas emitidas.

SEÑOR CHICUREL.- La cantidad de tarjetas emitidas alcanza a 1:300.000.

SEÑORA SZAFIR.- Es un miedo real el que plantean los señores Senadores.

SEÑOR MICHELINI.- No queremos que esto vaya en contra de la gente.

SEÑORA SZAFIR.- Creo que está bien lo que plantean. Pero el tema es el siguiente. De acuerdo con los números que estuvimos analizando con el contador en el Centro, se obtiene una ganancia que determina que no va a dejar de ser redituable para el comercio seguir negociando con tarjetas, a tal punto que no dejó de serlo en la Argentina. Es más, en nuestro país también a veces se le dice al usuario que si paga contado se le hace un descuento, en lugar de agregarle un 10%, lo cual está prohibido por el contrato que mantiene con la tarjeta. A tal punto eso es real, que el Decreto reglamentario de la Ley de Relaciones de Consumo Nº 244/2000, establece que se tiene que poner esa información en forma pública y en letra que indique claramente que hay un adicional por pagar con tarjeta. Es claro que el comerciante no lo puede poner porque estaría infringiendo el contrato que mantiene con su tarjeta y le quitaría la posibilidad de trabajar con ella. Creo que esto no les toca, a tal punto que no les ha tocado en otros países. Ahora, ¿por qué los uruguayos, que somos menos, tenemos que pagar más de los que pagan otros?

Por los números que aquí se han proporcionado, realmente no estoy convencida de que ese hecho les quite la ganancia que los incentive a seguir trabajando con tarjeta. Si bien los intereses se cobran, tienen un monto altísimo y la posibilidad de superar en un porcentaje muy amplio las tasas medias. En definitiva, en el promedio que ellos hacen de pago al comerciante jamás van a pagar todo antes que los consumidores les paguen a ellos a la fecha de vencimiento o que les financien. Esa situación no se da.

SEÑOR RUBIO.- En primer lugar, quiero decirles que lamento haber llegado tarde, pero en el día de hoy hay muchas actividades superpuestas.

En segundo término, deseo conocer cuáles son las modificaciones que se proponen con relación al texto.

SEÑORA SZAFIR.- Para el artículo 6º, planteamos el texto de la ley argentina sobre tarjetas de crédito que establece cómo calcular las tasas. Tengo una copia que puedo dejar para que los señores Senadores la estudien con tranquilidad.

SEÑOR LOSCHAK.- Debo decir que lo que más me preocupa de este tema es que el texto es sumamente engorroso; entonces, cualquier persona común y corriente e incluso profesionales que no sean especialistas en tema financieros, no podrán saber, tal como figura ahora -y menos como está proyectado en el artículo 6º- si lo que se les está cobrando es correcto o no. Tendrán que recurrir a un especialista en temas financieros para poder hacer un estudio y saber si la tarjeta les está cobrando correctamente; es por eso que planteé el ejemplo que figura en el disquete.

SEÑOR MAUTONE.- Quería reafirmar lo dicho por el economista Loschak en cuanto a que una ley de usura debe llegar en forma clara al consumidor, para que cuando éste la lea pueda calcular fácilmente si le cobraron intereses usurarios y no tenga que recurrir a un economista o contador. Inclusive, estos últimos también manifiestan dificultades para calcular si hay intereses usurarios o no.

Vuelvo a repetir que la ley de usura debe ser clara para que el consumidor que no tiene una información veraz y objetiva de parte del proveedor, sí la tenga leyendo el texto de la norma.

SEÑOR PRESIDENTE.- Es muy positivo contar en la Comisión con la presencia de la delegación del Centro Interdisciplinario de Relaciones de Consumo de la Facultad de Derecho de la Universidad de la

República. Dado que esta es la Casa de los ciudadanos, vuestro aporte es absolutamente bienvenido -tanto en esta como en otras iniciativas- porque apostamos a leyes lo más adecuadas posible, ajustadas a Derecho pero, además, que sean comprensibles para quienes las vayan a usar. Entonces, cualquier sugerencia que nos hagan será bienvenida, más allá de que luego este proyecto sea aprobado o no.

SEÑORA SZAFIR.- Nosotros tenemos varios artículos para comentar, sobre todo algunos que tienen que ver con el tema jurídico. Pensamos que cuando se quiera aplicar la ley, se van a plantear muchos problemas.

Ustedes modificaron un artículo que vino del Ministerio de Economía y Finanzas que es realmente preocupante. Por ejemplo, en lo relativo a lo que se manda al ITF, para calcular la usura, establecieron un monto por encima del cual no hay que mandar. Pero lo que me preocupa aún más es que se exceptúa de la disposición que el Juez pueda relevar de oficio la usura. Este artículo 13 -Ámbito judicial- realmente es preocupante; en primer lugar, porque el Impuesto a la Renta todavía no se ha aprobado y no se ha derogado el Impuesto para las Ejecuciones. O sea que el que debe, si no tiene dinero, no puede comparecer: no puede decir que hay usura; porque si no tiene el 1% del monto reclamado -que de $ 500 se transformó en $ 1.200.000- no se puede presentar al Juez. Es más, ni siquiera le admiten la inconstitucionalidad.

Entonces, acá quedan exceptuados los que son mayores a 250.000 UI. ¿Y cuántos pesos son 250.000 UI? ¿Son $ 390.000? La competencia en los Juzgados Letrados empieza en $ 330.000. Fíjense, entonces, que casi ninguno va a ir, y no lo vamos a poder relevar de oficio. Me pregunto por qué el tope. Eso no estaba; fue agregado con posterioridad.

SEÑOR RUBIO. Fue una iniciativa del Ministerio de Economía y Finanzas.

SEÑORA SZAFIR.- Eso no había venido originalmente. Quiero aclarar que se agregó: “Quedan exceptuados de la presente disposición: todos los títulos cuyo monto nominal original pactado supere el equivalente a 250.000 UI”.

En realidad, casi todos los créditos van a ser superiores a 250.000 UI.

SEÑOR MICHELINI.- Esto lo hizo el Ministerio de Economía y Finanzas junto a la Suprema Corte de Justicia.

SEÑORA SZAFIR.- Lo que pasa es que me preocupa que toda esa gente…

SEÑOR MICHELINI.- La preocupación está bien, pero debo decirle que no es iniciativa nuestra. La Suprema Corte de Justicia vino a plantear una serie de objeciones, se acercó al Ministerio de Economía y Finanzas, y, juntos, enviaron estas excepciones.

SEÑORA SZAFIR.- Lo que pido es que si ustedes no quieren que vaya al ITF, el Juez lo pueda relevar, porque así estos créditos quedan exceptuados de todo lo que establece el artículo 13, no solamente de mandar, sino también de relevar de oficio. Dicho artículo 13 dice: …”los jueces deberán disponer la remisión de los antecedentes al Instituto Técnico Forense o al órgano que el Poder Judicial determine”… Y luego: “En los casos en que exista usura, ésta será relevada de oficio aplicándose la sanción dispuesta en el artículo 10 de la presente ley”. Está perfecto; la relevo de oficio. Pero, ¿qué ocurre cuando es superior a 250.000 UI? No la puedo relevar de oficio, porque se establece la excepción. Quizás los antecedentes no se enviaron al ITF por el recargo de trabajo que podría implicarle, pero en esta redacción se excluye de todo.

SEÑOR MICHELINI.- En la última versión, el límite está en 50.000 UI.

SEÑORA SZAFIR.- En ese caso la situación es peor, porque los créditos superiores a 50.000 UI no podrían enviarse al ITF ni relevarse de oficio.

(Dialogados)

SEÑOR RUBIO.- Quizás muy pocos temas sean tan conflictivos como éste y no va a haber ningún proyecto que conforme a todos en un cien por ciento. Estamos en un conflicto muy grande entre intereses encontrados, población desprotegida e institutos muy débiles para hacer el control. A su vez, el Poder Judicial está preocupado porque no quiere asumir determinadas responsabilidades, el Banco Central no quiere ir más allá de determinadas competencias, el Ministerio de Economía y Finanzas tampoco quiere ir más allá de otras, las tarjetas de crédito no quieren que se les baje determinada cosa, etcétera. Nuestra voluntad es encontrar un punto de equilibrio que proteja la posibilidad del crédito y la situación del ciudadano. Vamos a tomar en cuenta estas inquietudes y seguiremos trabajando en el curso de estos días.

SEÑORA SZAFIR.- Quiero dejarles algunos comentarios sobre cada artículo, porque quizás no sea la intención de los señores Senadores establecer lo que quedó escrito.

SEÑOR PRESIDENTE.- Se va a distribuir el texto entre los miembros de la Comisión.

SEÑOR LOSCHAK.- Por mi parte, dejé un disquete con algunos ejercicios respecto al tema de las tasas, pero quiero manifestar lo siguiente. Teniendo en cuenta la cantidad de dispositivos legales que están vigentes, que son complementarios y, a veces, hasta contradictorios -de manera que está bien que se proyecte una ley a los efectos de superar toda esta situación- muchas veces se puede llegar a ciertas conciliaciones que sean favorables para la gente. Sin embargo, entiendo que con la aprobación de algunos artículos de la ley propuesta, se impide ese tipo de conciliaciones, es decir que se blanquean situaciones claramente abusivas para los consumidores. En el caso de estas "cooperativas de ahorro y crédito" -así reconocidas, lamentablemente, pero en la prensa y en la jerga popular, llamadas "cooperativas truchas", porque su funcionamiento no se verifica y no son controladas por ningún tipo de institución en el país- con una cuota social de $ 200 para un préstamo de $ 1.000 en siete cuotas, estamos llegando a tasas que superan el 2.000% efectivo anual, con servicios que son "truchos". Por ejemplo, en la puerta de la Caja Jubilaciones hay una empresa que promueve un crédito de $1.000 para los pensionistas. Resulta que me acerqué -en manga de camisa, con aspecto de pensionista- y me lo ofrecieron diciéndome que el pago era un regalo. Sin embargo, la cuota social era de $ 150, de modo que la tasa efectiva anual superaba el 1.000% en siete cuotas. Cuando les pregunté qué servicio me brindaban a cambio de esa cuota social, me respondieron: "Veranear en La Paloma." Supuestamente, me cobraban menos por un bungalow. Fue así que me preocupé por el tema y averigüé por teléfono. Entonces, me enteré de que los gastos de administración que tendría que pagar a esta empresa cuando viajara, eran superiores a los que me cobrarían en el balneario.

Entiendo que al haber una gran desinformación y confusión por parte de la gente, estas empresas están haciendo lo que quieren, y, lamentablemente, la ley no es lo suficientemente clara como para superar este tipo de situaciones.

SEÑOR ALFIE.- Quisiera saber si la delegación que nos visita tiene alguna propuesta relacionada con las cooperativas que funcionan de manera incorrecta.

SEÑORA SZAFIR.- Si los señores Senadores así lo desean, podemos elaborar un artículo sustitutivo. Simplemente, incluí el comentario acerca de lo que nos preocupaba respecto de ese nuevo artículo.

SEÑOR ALFIE.- Acá, claramente, hay dos temas: por un lado, están los que operan en la legalidad, y, por otro, los que se apartan de ella. Si apretamos mucho a los que operan en la legalidad y no hacemos nada con los otros -porque se nos van a escapar- eso dará como resultado que se nos escapen todos para el mismo lado.

Muchas de las cosas que señalaron al principio están dirigidas a apretar a los que operan en la legalidad, que, al final, por todo lo que ustedes mencionaron, cobran mucho menos que aquellos que operan en la "ilegalidad actual", pero que, claramente, no entra en un mercado que, no sé por qué motivo, es diferente.

Anteriormente se nos dijo -quizás, con cierta razón- que si hay tantas diferencias, entonces hay cosas diferentes en el medio. Muy bien, pero la verdad es que veo una contradicción entre lo que nos expresaron al principio en el sentido de apretar a los legales, y lo que manifestaron al final en cuanto a que hay algo que es mucho peor.

SEÑORA SZAFIR.- No, señor Senador.

SEÑOR ALFIE.- Me dice que no, pero desde el punto de vista económico puro, es así, porque cuando se aprieta reiteradamente, se dice que no se puede cobrar esto o aquello y no se deja una válvula de salida, lo que sucede es que algunos -por supuesto que no todos, sino los que están más en el margen, no los grandes- se pasan para el otro lado de la forma que el economista Loschak relataba. Por eso les preguntaba qué propuesta tienen para el otro caso, de modo que podamos balancear la situación.

SEÑORA SZAFIR.- Ustedes plantean determinadas características de las cooperativas para que puedan cobrar, lo cual no me parece mal, pero creo que ese texto va a permitirles que se pasen para el lado ilegal igual que ahora, porque cuando hablamos de grupo familiar, tendríamos que preguntarnos a quién incluimos, ya que no es un término jurídico. Además, los testaferros existen. La única forma de evitar eso y de que la ley se cumpla, es a través de un control efectivo. Dicho control se puede poner en práctica, por ejemplo -lo incluyo en la observación- exigiendo que esas asambleas anuales que ustedes plantean, cuenten, preceptivamente, con una persona de la auditoría para que controle. De lo contrario, simulan una asamblea con cuatro o cinco sujetos que no son realmente los cooperativistas y pasan a estar comprendidos en ese artículo que contempla a los que ustedes quieren proteger, lo que me parece bien. Pero si hacen las cuentas y preguntan a las cooperativas reales, advertirán que ninguna pasa el tope de usura con cuota social, porque están actuando bien, porque son las verdaderas cooperativas y no tienen fines de lucro. El tema es que se ha simulado la naturaleza de los contratos porque hay muchos incentivos para las cooperativas, como ser, la retención del sueldo y el hecho de no pagar impuestos. Entonces, como dije, se simula la cooperativa. Con esa norma y de esa forma, dando un certificado, sin que haya presente alguien en las asambleas, se evade perfectamente la normativa. Por eso, estoy de acuerdo con el señor Senador, en el sentido de que la única forma de evitarlo es con un control. Por tanto, sería importante que la ley se preocupara de conceder la posibilidad de ese contralor.

SEÑOR PRESIDENTE.- Agradecemos la presencia de la delegación y quedamos a las órdenes.

(Se retiran de Sala representantes del Centro Interdisciplinario de Relaciones de Consumo de la Facultad de Derecho- UDELAR)

(Ingresan a Sala representantes de la Cámara Nacional de Comercio y Servicios del Uruguay)

SEÑOR PRESIDENTE.- Comenzamos pidiéndole disculpas a la delegación por la demora. La verdad es que el tema de la ley de Usura apasiona y han concurrido delegaciones muy calificadas, con intereses reales sobre el tema, por lo que creímos pertinente escucharlos dada la oportunidad y el contenido del asunto.

Sin más, damos la bienvenida al economista José Luis Puig, al doctor James Whitelaw y a la economista María Dolores Benavente. A ambos hace pocos días los recibimos y es un gusto que estén en esta Casa y en la Comisión de Hacienda.

SEÑOR PUIG.- Estamos acá para tratar de dar la opinión de la Cámara Nacional de Comercio y Servicios del Uruguay sobre el tema. El proyecto de ley nos preocupa por cómo pueda afectar al comercio, sobre todo, al minorista que, más o menos, es el ámbito sobre el cual el proyecto de ley tendrá su impacto. Para entrar un poco en el detalle de nuestras preocupaciones, solicito se le conceda la palabra a la economista Benavente.

SEÑORA BENAVENTE.- Tratando de realizar una exposición corta, debo decir que, básicamente, nos preocupan algunas cosas. En el proyecto de ley se unen situaciones que no son comparables. El mercado de crédito en el Uruguay está fragmentado y hay gente que no puede acceder al sistema

financiero tradicional. Nosotros, sobre todo, tenemos mucha representatividad en el interior del país y allí la gente opera con órdenes de compra o crédito de la casa. Por tanto, nos parecía que equiparar la situación del crédito otorgado por órdenes de compra o por crédito de la casa -es decir, del propio comerciante- con el crédito bancario, para después establecer los topes de la usura, nos parecía que no era un reflejo fiel de la realidad de lo que está ocurriendo.

Lo segundo que nos preocupa es que los créditos de la casa o las órdenes de compra llegan más a las familias de menores ingresos. Hay un trabajo del economista Adrián Fernández que identifica que son cuotas muy bajas, de capitales del entorno de los $ 500 a $ 1.000 y que son, eventualmente, por una compra. Esto implica un fuerte costo administrativo que no tiene, normalmente, un crédito convencional otorgado por un banco.

También nos preocupa que ese mercado de personas, si no tiene la orden de compra o el crédito de la casa, va a ir al mercado negro y ahí sí hay tasas imposibles de pensar. Además, se da un tema de seguridad ciudadana porque nos estamos moviendo en un ámbito que escapa a toda regulación.

Por tanto, nuestra propuesta sería contemplar diferentes costos administrativos, que el trabajo del economista Adrián Fernández los ubica -para el crédito promedio que va a los sectores más bajos- en el entorno de los $ 800 u $ 850, separado entre el capital y las cuotas. Dicho trabajo no lo realizó para nosotros, pero si hay interés de esta Comisión, le puedo solicitar a las personas para quienes lo hizo, que nos den una copia. Allí se hace toda una serie de simulaciones sobre qué tasas de rentabilidad obtendrían las empresas si el tope fuera de las 90 UI como establece el proyecto de ley. A su vez, va jugando con esos porcentajes.

SEÑOR ALFIE.- Sería interesante contar con dicho documento.

SEÑOR PRESIDENTE.- En consecuencia, si fuera posible quisiéramos disponer de esa información porque es un antecedente válido para el análisis de este tema.

SEÑORA BENAVENTE.- Entonces, habría que rever el costo administrativo. Si eso no es posible, lo que se nos ha ocurrido es separar en tasas. Es decir que la ley diga simplemente una cosa general, que se va a comparar con tasas que va a definir el Banco Central. Y éste es quien tiene información; del crédito de la casa puede no tenerla pero se equipara mucho a las tasas de las órdenes de compra. Por tanto, podríamos tener tanta información como realidades tiene el mercado. Además, si la persona tiene algún problema porque considera que le han cobrado una tasa de usura, tendría que recurrir al Área de Defensa del Consumidor. Esa es la situación que creemos reflejaría más la realidad y que se aproximaría a las soluciones de los países desarrollados, es decir, dar información a la gente, la cual no es minusválida y, por lo tanto sabrá qué hacer con ella. La otra alternativa sería regular el precio.

En definitiva, estamos proponiendo una especie de solución de compromiso, en el sentido de dar la mayor información, discriminando en tantas tasas como sea posible según la realidad del mercado y, a la vez, si eso se viola, dar la posibilidad de una denuncia al consumidor.

SEÑOR PUIG.- Vemos que el mercado de créditos en el Uruguay ha tenido grandes cambios después de la crisis que tanto nos afectó en el año 2002, y radican en el hecho de que los Bancos, que eran los principales actores y dadores de crédito para este sector de la economía, se retiraron del mercado. A partir de ahí, hubo otras empresas que tomaron parte de ese mercado, pero otro sector quedó un poco a la deriva. Si bien con este proyecto de ley se está tratando de abarcar esa parte del mercado que hoy quedó a la deriva, creemos que se tiene que tener mucho cuidado para que la solución no sea peor que el mal y que este no sea un elemento que espante a la gente y que ésta siga en el informalismo. Me parece que la solución más sana para el país es que esta parte del mercado de crédito, de pequeños montos, sea lo más formal posible, porque esa es la mejor manera de proteger a todos los uruguayos. En ese sentido, pensamos que las propuestas que hemos hecho van en esa dirección.

Pediría al doctor Whitelaw que hiciera uso de la palabra, a fin de exponer otros elementos que queremos dejar en conocimiento de la Comisión.

SEÑOR WHITELAW.- Simplemente, me voy a referir al artículo 13 del proyecto que envió el Poder Ejecutivo al Parlamento. La cuestión que quiero plantear se relaciona con el pronunciamiento que está previsto realice el Instituto Técnico Forense o el órgano que el Poder Judicial determine, a fin de que en el plazo de 15 días hábiles verifique si se percibe el cobro de intereses usurarios. En lo que tiene que ver con la paralización del proceso, nos preguntamos qué acontecería en la hipótesis -bien probable- de que en esos 15 días no se pronunciara el Instituto Técnico Forense o el órgano que el Poder Judicial determine. Esa es una preocupación porque luego ello puede llevar a que se eternice el procedimiento judicial a los efectos de determinar si existió o no usura.

SEÑOR ALFIE.- Tengo algunas dudas porque el proyecto tuvo distintas redacciones. Por ello quiero preguntar si las operaciones entre los comerciantes también están alcanzadas por los topes de la usura. Me da la impresión que el proyecto las incluye, pero a mí me parece que no deberían estar porque significaría una protección excesiva. En el artículo 1º están comprendidas prácticamente todas las operaciones, mientras que las operaciones no comprendidas en el artículo 2º refieren básicamente a operaciones entre Bancos o con valores públicos.

SEÑOR WHITELAW.- De acuerdo con los artículos del proyecto original del Poder Ejecutivo, esas operaciones estarían comprendidas, porque el artículo 1º no las distingue y el artículo 2º no las excluye. De modo que las operaciones entre comerciantes estarían alcanzadas por este proyecto de ley sobre usura.

SEÑOR ALFIE.- Habría que sacarlas.

SEÑOR PRESIDENTE.- Hemos entregado a la Secretaría la última versión del proyecto de ley que llegó el 6 de junio. Asimismo, existe un estudio comparativo que ha hecho la Secretaría de la Comisión sobre los antecedentes que hay sobre este tema, que puede ayudar a ver las variantes que se han ido introduciendo al proyecto original.

Queremos decir a nuestros invitados, además, que estamos a las órdenes y destacar que -quizás exagere en el término- el esfuerzo de la sociedad civil sin duda amerita que los invitemos a colegislar, naturalmente, de acuerdo con las modalidades que se establecen en función del reconocimiento de los ámbitos correspondientes a cada uno. Sobre todo, nos interesa recibir vuestra experiencia y conocimiento, que son muy importantes y sin duda tienen la posibilidad de ser recogidos en un proyecto que, evidentemente, es complejo. Como bien dijo el señor Senador Rubio -quiero repetir sus conceptos porque me parecen muy válidos- hemos recibido a una cantidad muy grande de delegaciones y todas han venido con el proyecto muy estudiado y con sugerencias muy concretas. No obstante, como Legisladores que debemos velar por el interés colectivo, buscaremos un punto de equilibrio para lograr un proyecto que resulte eficaz para los objetivos que el mismo propone, que sea comprensible y que apunte a solucionar los problemas que dieron motivo a que se intentara legislar en la materia.

Agradecemos la presencia de nuestros invitados y los aportes que nos han brindado.

(Se retira de Sala la delegación de la Cámara Nacional de Comercio y Servicios del Uruguay)

-La Mesa quiere dar entrada a un proyecto presentado por el señor Senador Heber y, además, quisiera informar a los señores Senadores que he formulado una consulta al Directorio de ANCAP sobre el proyecto que figura en primer término del orden del día sobre importaciones, tributos, exoneraciones e interpretaciones, y se me informó que no había ningún problema en que lo votáramos.

SEÑOR ALFIE.- Solicito al señor Presidente que se nos dé tiempo para leer el proyecto, antes de proceder a la votación.

SEÑOR PRESIDENTE.- La Mesa acepta la solicitud del señor Senador, y además propone formar una subcomisión a los efectos de tratar el tema de la usura, exclusivamente, para lo cual fijaremos día y hora de reunión.

No habiendo más asuntos a tratar, se levanta la sesión.

(Así se hace. Es la hora 12 y 4 minutos.)